政 治 学 研 究

新时期中俄外交战略调整比较研究

刘　莹

(外交学院 国际关系研究所,北京 100037)

摘　要: 2012 年以来,中国和俄罗斯的外交战略都出现了调整趋向。在调整内外驱动力异同共存的背景下,新时期中俄外交转型又在外交理念、精英决策和外交实践三个方面具有比较研究的重要价值。虽然两国所处的国际格局大环境基本相同,但却因国内政治经济状况存在差异而对国家利益和外交政策目标有不同的定义及诉求。因此,中俄在外交政策调整过程中出现了外交理念创新与"逆向"、精英决策机制重智库建设、人才培养与建立垂直权力决策体系、外交实践"点""面"结合与重"点"失"面"的区别。在深化外交调整见证效果的下一阶段,中国需要进一步解决顶层理念设计和具体政策落实的问题,俄罗斯则要首先解决好国内危机,根据现实制定国家短期和中长期的外交战略规划。对新时期中俄外交战略调整所做的比较研究有助于理解中俄战略协作伙伴关系的内在逻辑和未来发展动力。

关键词: 中俄;外交战略调整;外交决策

中图分类号: D 82　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2017)06-0138-10

一、引　言

2012 年以来,在全球化风起云涌和国际局势波诡云谲的形势下,中国和俄罗斯的外交战略都出现了不同程度的调整趋向。中国和俄罗斯在新时期都面临挑战和机遇,而且两国在国际事务中也有诸多共同语言和合作选项,但这并不意味着在理念和政策上都因循自身逻辑和改革轨迹的中俄两国会走一条相同的转型之路。本文以 2012 年以来新时期的中国和俄罗斯外交战略调整为研究对象,从分析转变原因入手,比较中俄在外交理念、精英决策、外交实践几个方面的思想和政策异同,还对两国外交政策调整的前景作简单评析,以期发现这一尚未完成的动态过程背后的规律,找到中俄外交政策中的连续性和变化点,为回答"新时期中俄外交、中俄关系如何发展"的问题抛砖引玉。

在一些学术话语中,"外交(战略)调整"常与"外交转型""外交变迁""外交转变"等概念混用,基本指的是国家外交政策和对外关系的调整。实际上,在新世纪第一个十年结束之时、2012 年中俄领导层换届前后,学界已经出现了关于两国外交政策调整的讨论,但两者情况略显不同:舆论焦点是普京第三次出任总统后的俄罗斯外交是否会重复历史,而对中国外交突破窠臼则抱有更多期待。在此需要指出的是,对于是否要对中国外交战略调整冠以"外交转型"之名,我国学界的看法不尽统一。① 本文采用外交战略调整的概念,主要为说明:中国和俄罗斯在新时期都经历了领导层转换,外交理念必然发生一定改变;同时期的地区和国际形势也出现了如乌克兰危机、中东战事、恐怖主义暴力上升等变化,势必带动中俄外交做出应对,因此有必要对这一过程进行研究。本文并不注重为新时期的中俄外交定性,而关注外交

收稿日期: 2017－08－15

作者简介: 刘莹,女,北京人,外交学院国际关系研究所副教授。

基金项目: 本文为北京市社科基金一般项目"俄罗斯政治精英影响下的中俄伙伴关系研究"(项目号:16ZGB007)阶段性研究结果。

① 俞邃:《"中国外交转型"一说值得斟酌》,《环球时报》2017 年 1 月 23 日。

理念和政策调整的对比,目的是在比较中发现特点、规律和问题,理解中俄外交中“变”—“新”和“不变”—“旧”的因素。

身处全球化浪潮中的中国已经先后经历了两次外交战略调整,分别是 20 世纪 50 年代从屈辱外交向革命外交的转型,以及 20 世纪 80 年代在改革开放驱动下从革命外交向发展外交的变化,后者已经是从为维护国家主权和尊严向为现代化建设赢得良好国际环境和周边环境进行转变。2010 年以后,随着中国自身实力的增强和融入全球化程度的加深,要实现从发展外交向建设性领导外交的第三次外交转型。① 而 2012—2013 年以来,中国已经逐渐走上了基于国内和国际两个层面变化的特色大国外交之路和新的外交战略转型。新时期的中国外交调整并没有改变和平共处五项原则的核心基石、独立自主的和平外交准则以及立足于发展中国家的战略目标,在战略方面以延续和继承为主,但也考虑中国综合国力持续提升、国际形势面临重大挑战等内外形势发展,对外交战略进行细化战略定位、更新战略思维、坚持战略定力、加强战略主动、运筹战略布局和发展战略理论的调整。②

受外交指导思想变迁、国内和国际形势变化等因素的影响,俄罗斯独立后有过几次外交调整尝试:从“大西洋主义”,到兼顾东西方的“双头鹰”外交政策,再发展为实用主义的多极化外交。普京第三任期俄国内形势和国际环境都发生了重大改变,特别是经济形势不利、内部政治动荡、乌克兰危机、克里米亚入俄等因素,促使俄罗斯外交出现了较为明显的向传统理念和政策回归的迹象;“爱国主义动员”模式既暂时消解了国内反抗风潮,又抵御了外来威胁,维护了政权合法性。③ 在各种历史、现实机缘的影响下,新时期俄罗斯的外交战略调整似乎正在走上一条“U”形道路——既要在发展需求的驱动下向前推进,又因为受到历史的束缚而可能“回转”。而中国与时俱进的外交战略调整轨迹显然与此不同。

二、外交战略调整背景

2012 年以来的中国和俄罗斯外交战略调整原因都具有内外两方面因素,但又各自呈现不同的具体情况。从外部环境来看,同为对国际格局具有重要影响力的新型经济体和转型发展中国家,中国和俄罗斯都身处全球化大潮中,政治、经济、外交都要与国际环境和国际秩序接轨,要以参与者的身份与国际社会共享利益,共担责任。最近十年,中国和俄罗斯的全球化参与度越来越高,这在提升了两国国际地位的同时,也不可避免地造成了更多压力。中俄在与其他国家进行政治、经济合作的过程中,需要不时调整国家利益与国际责任的平衡关系。特别是在面对如南海领土争端、乌克兰危机、恐怖主义等一些切中本国利益的问题时,就更需要有强大的外交理念和政策来支撑国家行为体的行动,及时进行外交战略调整。如 2010 年以来的领土(领海)争端与矛盾集中爆发、主要大国在中国周边区域的战略竞争加剧、东亚区域经济整合遭遇瓶颈,共同的全球化角色、国际责任以及层出不穷的外部压力,就使得中国外交压力骤增,战略调整紧迫性增强。

而从内部原因分析,首先从“硬件”条件来看,相比俄罗斯,中国新时期外交战略调整的开局明显具备诸多有利条件。2002 年至 2011 年,中国经济实现了年均增长 10.6% 的高速度,经济总量从世界第六位跃升至第二位,社会生产力、人民生活、综合国力和国际影响力都迈上了一个台阶。2012—2013 年,我国经济开始逐步走上全面深化经济体制改革、实现创新驱动发展战略、推动经济结构战略性调整的道路,按照中央经济工作会议的精神指示,实现了从“平稳较快发展”到“持续

① 赵可金:《建设性领导与中国外交转型》,《世界经济与政治》2012 年第 5 期。

② 杨洁勉:《站在新起点的中国外交战略调整》,《国际展望》2014 年第 1 期。

③ David Cadier and Margot Light, *Russia's Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations*, Palgrave, 2015, p. 40.

健康发展”的过渡。①十八大以来的中国经济发展一直保持中高速增长,国内生产总值从五十四万亿元增长到八十万亿元,对世界经济增长贡献率超过 30% 。② 反观俄罗斯,普京 2012 年履新之时恰逢俄国内政治、经济双重危机。此前,国际油价高企、国内政治经济状况及与西方关系相对平稳帮助 2000—2008 年普京和梅德韦杰夫执政维持了一定的稳定性,但就在普京第三次就任总统之前,其领导的“统一俄罗斯”党在 2011 年议会选举中失去以往优势,大选舞弊嫌疑还引发了波及全国的“倒普”运动,俄罗斯经济也因多重因素影响开始进入下行通道。外部经济环境的复杂性、俄国内企业和消费者的悲观心态、接踵而来的乌克兰危机和制裁令俄经济在 2013 年和 2014 年受到重创,经济增长仅为 1. 3% 和 0. 6% ,2015 年则出现了 3. 7% 的负增长。③ 2016 年至今,俄罗斯的经济发展仍显疲软之势,结构问题依然突出,增长缺乏动力。

其次,从政治生态的“软件”条件来看,在国内有利“硬件”条件的保障下,以习近平同志为核心的新一代领导集体在继承前代领导人治国理念的同时,也深受改革开放思想的影响;坚定走有中国特色社会主义道路,也愿意接受新的事物,为改革开放注入新的活力。这顺应了全国深化改革的新要求,实现了新旧交替、承上启下的新发展。④而对于俄罗斯而言,普京第三次履新后政权内部出现了一些分离趋势,执政精英对国家内政外交发展道路存在分歧,甚至出现了“政治局 2. 0”的说法。与 2012 年报告首次提出俄罗斯执政内部矛盾相比,2016 年的新报告⑤从具体问题入手解析了当下普京政府的内部权力纷争,指出俄政治精英虽然能够在克里米亚问题上达成共识,但议会和地方领导的人事调整、强力部门渗透国家决策层等事实却导致精英内部争斗日趋激烈,思想分化严重。而这无疑会对俄罗斯外交政策产生一定负面影响。

不但开局局面不同,中国和俄罗斯在新时期外交战略调整的布局结构和趋势也不尽一致。2012 年以来,习近平主席陆续提出了“中国梦”“亲、诚、惠、容周边外交理念”“新安全观”“新型大国关系”、人类命运共同体等创新外交思想,既拓展了中国外交的发展空间,也有力地维护了国家核心利益和正当权益,让中国外交步入了建设中国特色大国外交的轨道。十八大报告确立了内外结合、官民并举、多方互动的立体外交思维,刚出台的十九大报告则在中国特色社会主义进入新时代的背景下提出了坚持和平发展道路,推动构建人类命运共同体,用共商共建共享的全球治理观参与全球治理改革的新蓝图。俄罗斯目前的情况则是必须同时面对来自国内质疑和国际制裁两方面的压力。在这种情况下,俄政治上的保守主义迅速与民众反对西方的民族主义情绪结合,以“新普京主义”的形式构成了一股逆向的趋势。⑥普京多次在各种场合强烈反对西方支持“颜色革命”、对俄构成严重威胁,说明俄罗斯新时期外交政策仍难脱反抗西方的思维,也难掩人们对俄美发生“新冷战”的猜忌。有舆论认为,从索契冬奥会开始,以克里米亚回归、乌克兰危机为高潮,以叙利亚战事、强力社会管控、“精英国有化”等为

---

① “中央经济工作会议在北京举行 提出明年经济工作六大任务”,新华网,2012 年 12 月 13 日,http://news.xinhuanet.com/fortune/2013 - 12/13/c_118553239. htm。

② “中共十九大开幕,习近平代表十八届中央委员会作报告”,中国网,2017 年 10 月 18 日,http://www.china.com.cn/cppcc/2017 - 10/18/content_41752399. htm。

③ “Доклад об экономике России: Сложности адаптации и трансформации экономики,” №. 34 сентября 2015 г., Всемирный Банк, http://pubdocs.worldbank.org/en/136351443562971021/rer34 - rus. pdf.

④ 倪世雄、潜旭明:《十八大以来的中国新外交战略思想初析》,《人民论坛. 学术前沿》2014 年第 6 期。

⑤ “Доклад: Большое правительство Владимира Путина и Политбюро 2. 0”, http://www.stratagema.org/netcat_files/File/Политбюро% 20и% 20большое% 20правительство - 2 - 2. pdf.

⑥ Max Fisher, “The New Putinism: Nationalism Fused with Conservative Christianity,” The Washington Post, October 25, 2012, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2012/10/25/the - new - putinism - nationalism - fused - with - conservative - christianity/? utm_term = . 7561effd3fb9.

后续常态的“新普京时代”完成了第一次自我证明,但也仍未走出自己传统的路径依赖,俄罗斯外交难言创新之举。①

总的来看,中俄外交战略调整都受到外部环境变迁和国内政治经济发展的影响,但是两国经济一个平稳发展,一个持续动荡;国内政治生态一个集聚积极、创新的凝聚力,一个呈现保守和分裂趋势;面对同样复杂的国际局势,中国积极创新外交理念,在自身发展和抵抗压力中间寻找平衡;俄罗斯则视压力为威胁,传统思维定势阻碍新外交理念的出台。在这种情况下,中国和俄罗斯的外交战略调整必定不会走一条相同的道路。

三、外交战略调整内容

为对中国和俄罗斯 2012 年以来的外交战略调整进行比较研究,本文从外交理念、精英决策和外交实践三个方面进行分析,说明中俄在外交战略调整过程中存在外交理念创新与“逆向”、精英决策机制重智库建设、人才培养与建立垂直权力决策体系、外交实践“点”“面”结合与重“点”失“面”的区别:

1. 外交理念

外交理念是指导一国外交政策和行为的思想方针,中国和俄罗斯的外交战略调整首先要有理念在背后起推动作用。

改变首先要从打破外交思维定势、实现理论创新开始。我国外交从 20 世纪 90 年代以来形成的包括“韬晦”论、“不结盟”论、“不当头”论、“中国不会成为超级大国”论、“中美关系重中之重”论、“外交为经济建设服务”论在内的一些固有外交理念正在新形势、新理念下出现一定改变。与此同时,在国家全球角色的形成过程中,中国还正以一种“创造性介入”的积极态度参与国际事务②,从一个传统的建设者和参与者转变为一个负责任、有能力的引导者和创造者。自 2012 年中国共产党第十八届全国代表大会将中国特色大国外交作为中国外交战略的基本框架以来,我国外交开始走上一条积极主动的大国外交之路,通过“一带一路”倡议、筹建亚洲基础设施投资银行、设立丝路基金、举办亚太经合组织、二十国集团、金砖国家组织等机构框架下的国际会议等措施不断对国际体系的健康发展贡献理论智慧和政策力量,也反映了我国外交理念“理念主义—物质主义—关系主义”的发展脉络。③ 俄罗斯 2012 年以来的外交也出现了明显的政策调整,但是在理念上仍以普京 1999 年年底发表的《千年之交的俄罗斯》中提出的强国理念为战略主旨。普京自担任总统以来一直秉持这种务实主义的强国外交战略,形成了以“国家主义”“权威主义”“主权民主”为特征的执政理念并付诸外交实践。在外交战略调整的过程中,俄罗斯外交理念并未出现实质改变或添加新的思想元素,反而有回归“战略保守主义”的趋势,这影响了俄对冷战后东西方关系、稳定与变革等问题的政策主张和措施。④

在对国家国际定位和国际合作的理解上,中俄也是不相同的。中国并没有因为国力快速增长而将自己置于地区和世界格局之外或对立面,因为“经济全球化和社会信息化加速发展,使各国正在成为更加利益交融的命运共同体……中国的发展越来越离不开世界,世界的发展也越来越离不开中国”⑤。这决定中国外交必须植根于中华文明传统和中国社会主义特色,立足发展中国家的国情,强调维护和平、互利共赢、共同发展、反对霸权、与时俱进,提倡包容、交流、合作。中共十八

---

① 《俄罗斯政治的循环轨迹:改革是如何被延宕直至积重难返的?》,凤凰国际智库,2017 年 2 月 18 日,http://pit.ifeng.com/a/20170218/50708822_0.shtml。

② 王逸舟:《创造性介入——中国之全球角色的生成》,北京:北京大学出版社 2013 年版,“引言”第 3 页。

③ 曹德军:《社会资本与外交转型:嵌于全球关系网络中的中国崛起之路》,《太平洋学报》2016 年第 4 期。

④ Melik Kaylan, “Kremlin Values: Putin's Strategic Conservatism,” *World Affairs*, Vol. 177, No. 1 (May/ June 2014), pp. 9–17.

⑤ 王毅:《探索中国特色大国外交之路》,《国际问题研究》2013 年第 4 期。

大第一次将“公共外交”和“全球治理”写进报告①,十九大报告又着重强调构建人类命运共同体建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容世界的重要性。这种大国外交之道,明显区别于以往传统大国外交角逐权力和争夺霸权的外交,也不再强调从国家战略利益出发,而是注重维护世界和平与人类共同利益。

相比之下,俄罗斯的国家主义外交理念始终不能抛弃传统的“弥赛亚”意识,这种充当“阻挡者”(Katechon)②的传统思想影响了新时期俄罗斯国家意识形态、外交和安全政策的制定,而对俄在判定本国国际定位及与西方关系问题时起到了决定性作用。俄罗斯 2013 年和 2016 年的《外交政策构想》充分反映了俄罗斯对外部威胁的担忧及与西方的深刻矛盾。虽然俄罗斯并不排斥合作,普京也在 2016 年国情咨文中强调要在改革内政的前提下与西方合作不对抗,但莫斯科设想的合作显然是有一定前提条件的:只有在自身稳定和安全有所保障的条件下,俄罗斯才愿意与美国在武器控制领域进行建设性合作,并就削减进攻性战略武器进行谈判。这样的合作安排有很大局限性,也给俄与西方关系的固有结构矛盾带来了更多不确定性。有西方学者指出,新时期俄罗斯的外交理念仍旧执念于世纪之交普京初任总统以来确定的几个基本问题,即世界格局变迁对俄外交的影响、俄罗斯在全球事务中的权利、地区优先地位等。这种理念上“缓慢发展的持续性”,导致俄罗斯与其他国家、特别是西方国家对共同国际事务产生不同的理解。③

如果说中国的外交自信来源于自身实力和国际影响力的增强,危机感源自发展挑战和机遇并存的话,那么俄罗斯在外交上积极和消极并存的两种态度则是源于对苏联大国地位的留恋和对西方遏制措施的应激反应。中俄两国虽然因为具有相似的历史文化、制度历史、转型模式背景和对当前国际格局相同的理解认识,也共同致力于发展中俄战略协作伙伴关系,但外交理念的差异势必会影响两国独立实施的外交改革路径,以及作为国际关系行为体在国际事务中的行为绩效。

2. 精英决策

在一个国家从一个政治体系向另一种政治体系转变的过程中,民主转型可以被视为不同政治行为体的博弈过程,而政治精英的道路选择和战略取向的作用尤其重要。④ 对于处在民主转型过程中的中国和俄罗斯来说,精英决策仍是主导的决策模式,政治精英不仅会对国家外交决策产生理念上的影响,还会在外交部门获取社会信息、争取社会支持过程中扮演重要的角色。⑤ 中国和俄罗斯都有精英文化和精英决策的传统,但在政治和外交转型期,中国精英决策模式逐渐向政治精英与知识精英、经济精英合作的模式转变,典型例证就是我国对智库建设和人才培养机制的重视;而俄罗斯却通过建立垂直权力体系,加强了政治权力精英主导的模式。

新时期中共领导集体非常重视人才培养机制的改革,以我国智库建设为例便可见一斑。党的十八大以来,我国外交工作在创新理念、健全机制和稳步实践的保障下,正在进行着以建设有中国特色新型智库为中心的精英决策模式改革,旨在为国家深化改革提供智力动力,促进公共外交和文化互鉴,不断增强我国的国际影响力和国际话语权。2012 年 11 月,党的十八大报告提出:“坚

① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》, 2012 年 11 月 8 日,新华网,http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

② Katechon 是施密特政治神学中的一个核心概念,大意为“抵挡敌基督的力量”,详见刘擎:《施密特的幽灵》,《二十一世纪双月刊》2006 年 4 月号。

③ Andrew Monaghan, “The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity,” Chatham House, April 1 2013, https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/190857.

④ 李雅君、张昊琦:《当地俄罗斯精英与社会转型》,北京:社会科学出版社 2014 年版,第 4 页。

⑤ Douglas C. Foyle, “Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable,” *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1 (Mar., 1997), 99. 141-169.

持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用。”①2014 年是智库建设政策密集出台的一年,习近平提出让“智库外交”成为我国国际交流与合作的“第二轨道”。11 月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度,这是在中共中央文件中首次提出“智库”概念。习近平还在 2016 年一次人才会议上明确指出,要“打破体制界限”“把优秀人才凝聚到研究部门中来”“国外那种‘旋转门’制度的优点,我们也可以借鉴”②。不难想见,在国家相关理念政策的支持、保障下,在有中国特色智库建设的有力支持下,我国政治、外交精英人才培养机制会更加专业化、制度化,我国外交工作也将会因此得到更多智力支持。

俄罗斯外交转型期的精英调整以重新安排中央和地方权力机关人事部署、建立以总统为顶层核心的垂直决策架构为特征。普京第三任期的人事调整的主要特点为新老交替、惩治腐败官员、重用技术型的少壮派、加强有安全部门工作背景和持保守主义思想官员的人事部署。俄专家认为,普京对国家政治精英进行的新一轮人事调整是为 2018 年总统大选进行“人事储备”,旨在整饬内部政治系统,提升政府工作效率,形成对政治精英的垂直控制。③ 毫无疑问,精英队伍的调整会决定国家政治外交的转型方向。在这种安排下,普京政府内部形成了权力和思想的博弈态势,这不仅是“鹰派”和“鸽派”之争,还代表了俄罗斯转型社会保守主义和自由主义的思想碰撞。2016 年一份在俄罗斯权力和军事安全部门官员中进行的调查报告显示,普京政府的强势外交与政治权力精英的思想有很大关联性,后者在对待乌克兰、外部威胁、军事力量等问题上的态度表现出很大的强势立场。④

中国通过智库建设等机制引导传统精英决策模式向政治精英与知识、经济精英合作模式转变,形成精英决策改革与社会民主协调的发展趋势;而俄罗斯则是通过设置垂直权力体系强化更具排他性的传统精英决策模式——前者便于建立更多元化的外交决策信息通道,后者则易让国家外交决策出现单一化的趋势。正是在上述国家外交理念和精英决策模式的影响下,中国和俄罗斯在外交战略调整期推出了不同的外交政策并予以实践,得到了不同的外交绩效。

3. 外交实践

面对新形势、新挑战,中国和俄罗斯领导层提出了不同的外交理念和战略设想,在精英决策模式上也有不同的制度安排,两国的外交实践因此呈现不同的形式和效果。

新时期,我国外交政策在各个领域多点、逐面铺开,成果已经在各个领域初显成效:在地区层面,中国加强了对东海和南海的主权宣示,彰显了大国威严;与此同时,中国也凭借自身和平崛起的实力和“亲、诚、惠、容”的周边外交理念广结善缘,在亚洲地区管控热点、聚焦合作、加强引领,进一步拉紧了周边命运共同体、推动了“一带一路”战略;在大国关系上积极推进中俄、中美关系的健康发展,有力地维护了国家主权和安全、发展利益,为改革持续深入发展创造了有利环境。在联合国,中国广泛参与到联合国一些专门机构中,在地区和国际事务中持续发挥影响力,是五个安理会常任理事国中对维和行动贡献最大的国家。在世界贸易体系中,已经跃身世界第二大经济体的中国的影响力与日俱增,不仅是最受欢迎的投资

---

① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,新华网,2012 年 11 月 8 日,http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

② 《习近平如何关心人才工作》,人民网,2016 年 5 月 7 日,http://politics.people.com.cn/n1/2016/0507/c1001-28332585.html。

③ Timothy Stanly, “All the Kremlin’s Men: Inside Russia’s Political System,” August 2, 2016, http://www.russia-direct.org/reviews/all-kremlins-men-inside-russias-political-system.

④ Hamilton College Levitt Poll, May 11 2016, “The Russian Elite 2016,” https://www.hamilton.edu/documents/russianelite2016final.pdf.

目的地之一,还是世界第二大贸易国、第三大资金提供国和最大的贷款接受国,人民币也成为特别提款权货币。在国际安全事务领域,中国不仅借助上海合作组织处理应对地区安全威胁,还在伊朗、朝鲜、中东等问题上积极组织斡旋,在禁止核、化学和生物武器扩散、打击恐怖主义和公海海盗行为等领域充分发挥了负责任大国的重要作用,更在打击恐怖主义、应对全球气候变化等非传统安全问题上积极与国际社会合作。中国还积极推进“软实力”政策,对内推行文化体制改革,提高文化单位的效率和竞争力,对外输出文化影响力,提升国家形象。这些外交工作举措都体现了习近平主席在 2014 年中央外事工作会议上所作的表态:“坚持互利共赢的开放战略,把合作共赢理念体现到政治、经济、安全、文化等对外合作的方方面面。”①

在这一系列外交战略调整实践中,习近平总书记提出的“一带一路”战略,无疑是中国外交战略调整轮廓清晰化的重要标志,其倡导的“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”丝绸之路精神也正应和了转型期我国外交工作的核心理念,借助多边外交合作机制,打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。“这一战略有中国新一届政府改变国内经济发展战略、提升改革开放水平的具体考量,但在更宏观的层面上则凸显了中国外交政策的转型。”②

新时期的俄罗斯外交也具有明显的改革趋势,例如首次强调“软实力”的作用、大力构建欧亚联盟、调整与西方的关系并提出“东向”战略、积极发展中俄关系等。其中,俄罗斯在独联体地区部署的欧亚联盟战略和在中东地区的政治斡旋及军事行动显示了普京政府参与地区和国际事务的决心,也是俄罗斯外交转型期的重要成果。欧亚经济联盟在乌克兰危机中成功启动,是俄罗斯提升国际地位的战略依托及应对大国和国家集团挑战的重要工具,更是其整合原苏联地区的信心支持。但受域内国家发展不均、域外力量挤压等多重因素的影响,暂时恐难达到预期效果。在与西方的关系问题上,俄罗斯对待欧盟的态度更趋防御性而非进攻性,莫斯科希望借助金砖国家组织和上海合作组织参与地区和国际机制的改革,欧洲安全格局因此将有可能受到挑战。与此同时,俄罗斯还在中东事务中或发挥调停者作用,或以军事行动介入,反映了俄罗斯谋求以大国姿态参与国际事务的立场和姿态,特别是借助叙利亚问题表达了对重整冷战后国际秩序的诉求。然而,这些努力尚不能消解俄与西方在解决国际冲突中的分歧,也使俄罗斯在该地区的外交努力大打折扣。莫斯科一贯强调独联体、欧盟、美国以及亚太地区的战略优先地位,目前来看,所谓的“东向”战略主要是指在经济外交上更侧重于亚太区域,中俄关系仍然是俄罗斯外交在亚太地区的主要支点。从西方视角来看,俄罗斯新时期外交战略调整还出现了以下特点:军事投入的加大增加了“零和”冲突的危险性、对政治目标的追求超越经济发展诉求、谋求实现与西方关系的“新常态”及与中国关系的利益最大化。③ 在俄罗斯外交调整期积极增强“硬实力”的同时,我们还应注意到,俄罗斯在国内思想文化建设和国家“软实力”建设上也倾注了不少人力物力,说明普京政府充分认识到“文化外交”对巩固政权合法性和提升国家形象、争取内部和外部双层支持的作用,其中的某些具体做法值得我国学习借鉴。

通过总结中国和俄罗斯外交战略调整期的政策实践不难发现,新时期的中国外交非常注重理念指导实践,在处理国家利益、地区和国际关系时做到“点”“面”结合,既努力经营与具体国家和地区组织的关系,也积极参与国际关系整体格局的构建,这种多边、多元的全局意识充分体现了有中国特色大国外交战略中的“道路观”“义利观”“关

① 《习近平主席中央外事工作会议并发表重要讲话》,新华网,2014 年 11 月 29 日,http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm.

② 黄军甫:《“一带一路”与中国外交转型》,《社会观察》2015 年第 6 期。

③ Michael Kofman, “Six Key Trends in Russian Foreign Policy, As Seen by the West,” November 6 2015, http://www.russia-direct.org/opinion/six-key-trends-russian-foreign-policy-seen-west.

系观”“安全观”和“文明观”。俄罗斯外交战略调整则是在国家利益这一“指挥棒”下,外交实践集中在某些特定国家和地区的“点”“线”布局,对“面”的关注则易受到民族主义、国家主义意识形态的制约,导致整体战略设想未能得到很好的落实。

四、外交战略调整前景

在外交战略调整期,中国和俄罗斯在外交理念、精英决策和外交实践三个方面各有特点,我们可以从三方面比较分析中俄外交战略调整的前景:

第一,从战略调整成果看。中国在对外贸易投资、国际能源资源供给、海外公民和资产安全、参与国际事务和全球治理等诸多领域都做出不少成绩,彰显了大国实力,在短时间内取得了一系列外交理论和实践的重要突破。正如十九大报告所总结的:十八大以来的五年,中国开展的全方位、多层次、立体化的中国特色大国外交布局,使我国的国际影响力、感召力、塑造力进一步提高,为世界和平与发展作出了新的重大贡献。“一带一路”战略的推出和迅速发展是中国外交战略调整最好的证明。与此相比,俄罗斯在本国经济发展乏力的情况下,积极推行“欧亚经济联盟”战略,但因联盟的地缘政治色彩浓厚,成员国间的利益诉求各异,联盟内部存在一些障碍而进展缓慢。同样的外交困境也体现在俄罗斯的中东外交上。可以说,普京以先发制人、主动出击的方式在中东打开了新的外交局面。但该地区集中了宗教、种族、恐怖主义、政治博弈等多重矛盾,如要彻底解决危机,非多方合作而不能成功,而缺乏互联互通、交流合作等理念的俄罗斯外交暂不能解决这些问题。难怪有评论认为,中国外交的政策调整是从“以国家为中心”到“以公民为中心”①,而俄罗斯却相反,“国家主义”而非“以人为本”的外交政策特点反映了俄罗斯社会的结构特点和价值取向。②

第二,从外界评价看。在西方视角下,中国和俄罗斯外交战略调整都具有自主性、自信力增强的特点,因此也带来了威胁性和挑战性,一些评论言辞不乏贬义和诋毁。但西方、特别是美国对中俄外交战略调整保持警惕的同时,也注意到了两者的差别:西方舆论针对俄罗斯高频使用的判定词是“Cold War”(冷战)、aggressiveness”(侵犯、攻击性)等,而用“China’s rise”(崛起)、“assertiveness”(自信、决断性)等来形容中国近年来的变化。以兰普顿为代表的西方学者认为中国外交在 21 世纪发生了专业化、合作 – 多元化、去中心化和全球化的改变。与此同时,国外一些研究机构也注意到了我国外交战略调整过程中精英决策模式转变的重要趋势,美国布鲁金斯学会的研究文章就特别指出:中国政府建设特色新型智库、吸纳包括优秀海外归国人员在内的精英参政议政等措施,显示未来有可能在中国形成招贤纳士的全新“旋转门”制度,这一新机制将给十九大及此后的中国内政外交注入多元观点和背景,也给中国与其他国家发展关系带来新的机遇和挑战。③ 而对俄罗斯外交转型来说,预设外交战略的施行过程并不十分顺利,俄罗斯在处理乌克兰危机、欧亚经济联盟、与独联体国家关系等问题上出现了外交理念与目标的不对等性。在与西方关系上,有学者认为,虽然美俄、欧俄关系有进入“新常态”的趋势,但俄罗斯仍难抛弃“零和”外交思维,这会给国际局势带来更多不稳定因素。④ 除此之外,俄罗斯当前面临的最大问题是民众对国家政治精英和外交政策调整关注度非常低,说明俄政治系统内部凝聚力和动员性已经处于危险

① 于凡:《中国外交转型——从“以国家为中心”到“以公民为中心”》,《公共外交季刊》2016 年第 2 期夏季号。

② Трущева Анастасия Александровна, “Ценность сильного государства в контексте внешней политики России (социально-психологический подход),” *Мировая Политика*, 2016, No. 1, сс. 48 – 54.

③ Cheng Li, Lucy Xu, “Chinese Think Tanks: A New “Revolving Door” for Elite Recruitment,” February 10 2017, https://www.brookings.edu/opinions/chinese – think – tanks – a-new-revolving-door-for-elite-recruitment/.

④ Michael Kofman, “Six Key Trends in Russian Foreign Policy, As Seen by the West,” November 6 2015, http://www.russia – direct.org/opinion/six-key-trends-russian-foreign-policy-seen-west.

边缘。①

第三,从待解问题看。中俄两国外交战略调整尚未完成,仍处于理论和政策的调整阶段,有许多问题和矛盾尚待处理。由于残存的冷战思维和警惕心理,中国的和平崛起和外交转型易被视为对西方主导国际体系的挑战和威胁,从而引发对中国的遏制,使我国的战略空间受到挤压,并出现领土争端激化和安全环境恶化等情况。与此同时,我国新时期外交战略调整得到国内社会和公众舆论的普遍理解和接纳尚需时日,学术界围绕是否要坚持韬光养晦策略和不结盟政策等问题也正在进行积极的探讨。这些情况都表明,我国外交战略调整尚存诸多问题,需要进一步落实创新理论、使整体外交战略规划清晰化、提高管控危机的能力,还要解决崛起和发展之间的困境。相比之下,俄罗斯的外交转型与民主转型一样,都是由政治精英主导,缺乏与社会的互动,深受俄精英阶层服务于国家、封闭、效率低下等传统痼疾的影响。从某种程度上来说,这种“顶层设计”的外交思想一方面只考虑小部分人群如商业精英的利益,另一方面固守传统的战略思维,并没有充分考虑到国内民众诉求和国际形势的动态变化。因此,俄罗斯外交因为权力的排他性、人才匮乏、知识分子远离政治等问题越来越缺乏长远性,导致在外交理念缺乏创新性、开放性和多元化的情况下即推出部分转型措施,在某些领域造成了与预期不符的结果,甚至制造了诸多不确定性和危险性。另外,俄罗斯外交理念中的“强国”意识更多是政治上的意义,如果无法扭转国内经济颓势,国家外交和整体发展战略都无法顺利施行。② 在短时间内无法解决经济困境的情况下,普京政权会更倾向于通过外交强势来迎合国内民族主义情绪,但这未必能达到巩固政权合法性的目的。俄罗斯爆发自 2011 年以来的第二次大规模反政府游行活动正说明了国内危机的紧迫性。俄罗斯外交面临的问题首先是自身内部的问题。

五、结　论

2012 年以来,在国内和国际形势都发生重大转变的情况下,中国和俄罗斯的外交出现了战略调整迹象,主要体现在外交理念、精英决策和外交实践三个方面。这一战略调整并不意味着全盘抛弃传统,两国外交都兼具“变”与“不变”两种因素:中国是在坚持共产党领导和社会主义理念、立足本国国情、汲取中华文明和外交传统精髓的基础上,从韬光养晦到奋发有为的“介入式”、创造性中国特色大国外交的转变。十九大报告更进一步明确了在中国特色社会主义进入新时代之后,中国外交更要坚持统筹国内国际两个大局,推动构建人类命运共同体。俄罗斯是在坚持国家权威地位和民族国家利益至上的理念和制度传统基础上,在垂直权力体系的权威主义体制保障下,推行一套务实、但却存在发展与安全利益结构矛盾的外交战略。总的来说,中俄两国外交战略调整都有在理念上继承本国外交传统、在政策上注重增强在地区和国际两个层面“硬”、“软”两方面实力的共同点,但中国外交战略调整是在有继承式创新外交理念保障的基础上逐步开展有中国特色的大国外交,因循着从理念转变,到人事安排,再到政策实施这样一条调整路径,外交决策更加趋向专业化、制度化和去中心化。俄罗斯外交则出现了战略思想的“回归”趋势,外交理念纳新不足,仍受传统战略安全思维束缚,国内政治危机被转嫁于外交失序,同时垂直权力体系的加强也阻碍了外交决策的制度化和去人格化进程,也因此增加了俄罗斯外交政策的非连续性和不确定性。新时期中国外交战略调整在理念和实践上都有所创新,追求的目标是实现民族复兴和打造人类命运共同体,主要手段是建设伙伴关系,拓展平台是全球治理。③ 相比之下,俄罗斯外交理念有时太过理想化,应更基于现实做出理性战略,抛弃虚实结

① Elena Shestopal, “What Is Behind the Changing of the Political Guard in Russia?” October 4, 2016, http://www.russia-direct.org/opinion/how-changes-russian-political-elite-influence-mood-nation.

② Юрий Баранчик, “Внешняя политика России обретает силовой характер,” 25 февраля 2017, http://geo-politica.info/vneshnyaya-politika-rossii-obretaet-silovoy-kharakter.html.

③ 高飞:《中国外交的转型与创新》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 6 期。

合的构想。

展望未来,随着国内和国际局势的新变化,中国和俄罗斯外交战略调整之路仍将继续。对中国外交工作来说,理论创新的力度会加大,政策执行的能力会提高;中国政府会进一步调整战略目标、建构战略合作网络、深化战略理论研究,更加体现上升期全球大国的视野和思路,做到基于实践探索的战略建设。而俄罗斯要为 2018—2024 新的政治周期做好准备,首先解决好国内经济和社会问题,厘清国家在国民经济和国际事务中的角色地位,妥善处理与西方国家的关系,制定并落实国家整体内政外交发展战略。① 理解当前我国和俄罗斯外交战略调整的异同,特别是后者外交转型面临的困境及其未来发展趋向,有助于我们知己知彼并借鉴对方的经验教训,在进一步提升中俄战略协作伙伴关系的过程中规避矛盾、互利共赢。

还需指出的是,中国和俄罗斯的外交战略调整不会、也不应该让快速发展的中俄战略协作伙伴关系受到影响。无论中美、美俄关系如何变化,中国合作共赢、建立新型大国关系的总体战略都不会改变。中国“一带一路”和俄罗斯“欧亚经济联盟”战略应该是互补、而不是互斥的关系,两国应该在中亚国家经济和安全事务中形成合作优势,不让利益分歧对“国家驱动”的中俄关系产生负面影响。

The Adjustment of Diplomatic Strategies Between China and Russia in the New Era: from the Comparative Perspective

Liu Ying

(*Institute of International Relations*, *China Foreign Affairs University*, *Beijing* 100037, *China*)

Abstract: Since 2012, there has been an obvious transformation of foreign policies both in China and Russia. To some extent, the adjustment of diplomatic strategies of the two countries, shares common domestic and external factors, but differs in diplomatic concepts, elite decision-making systems and practices of foreign policies. The author of this article argues that China activates innovation in its diplomatic thoughts, while Russia tends to strengthen its traditional ideology in terms of foreign affairs; China pays more attention to the construction of the elite decision-making system, especially the role of think tanks, while Russia is reinforcing its vertical structure of power in a narrow elite circle; China's foreign policy links its work at selected "spots" with that in the entire areas, while Russia realizes its national security interests at special "spots" in the global system. The transformation of China's foreign policy witnesses a step-by-step and well-organized progress in the new era, while Russia is faced with troubles in both domestic and international affairs. The achievements and flaws of China and Russia's diplomatic transformation after 2012 reflect decentralization, depersonalization, institutionalization and professionalization in the decision-making system of China's foreign policy, while they reveal the absence of flexibility and unpredictability in Russia's foreign policy.

Key words: China, Russia, adjustment of diplomatic strategy

(责任编辑　　刘曙光)

① Андрей Кортунов, "Внешняя политика России 2016: успехи и неудачи," 31 декабря 2016, http://russiancouncil.ru/inner/? id_4 = 8543#top-content.